

# 京都市における公営住宅の役割

——向島ニュータウンを事例として——

藤 井 透

## 一、京都市の住宅政策と公営住宅の位置

昨（1995）年4月に、京都市は『京都市いきいき定住21プラン——多世代交流のまちづくりをめざして——』（以下、『いきいきプラン』と略記するときは、この文書を指すことにする）と題する文書を発表した。同プランの「扉」における（当時）田邊朋之市長の言葉によれば、「京都市では…日々の暮らしを支える諸施策と住宅・住環境施策について一体的に取り組んでいく必要がある」との認識から、その「指針」として『いきいきプラン』を策定したとされている<sup>1)</sup>。今日、われわれが日々の労働と生活を安全かつ快適に送るうえで、住宅・住環境ほど重視されなければならない条件はないといっても過言ではあるまい。とりわけ、政府文書にさえ「住宅・社会資本整備の立ち遅れ」が指摘されざるを得ないような、わが国の現状を顧みるとき<sup>2)</sup>、一政令指定都市の文書ではあっても『いきいきプラン』の認識は、十分考慮に値するものといえよう。

ところが、結論からいうと『いきいきプラン』で示されている様々な提案は、従来、京都市で行われてきた施策の「寄せ集め」的な印象を免れず、全体として同プランが何を指すものなのか、不分明なものに終わっていると言わざるを得ない。このような印象を与えている最大の要因は、これまで京都市が住宅・住環境の整備に関してどのような施策を行ってきたのか、そして、その成果と問題点はどのようなものなのかといった、従来の施策を総括する根本的な作業が同プランには欠落している点に求められよう。さらに、『いきいきプラン』が京都市の住宅・住環境施策を構築するうえ

1) 京都市企画調整局文化の京推進室、企画・編集『京都市いきいき定住21プラン——多世代交流のまちづくりをめざして——』（1995年4月）

2) 経済企画庁編『生活大図5か年計画—地球社会との共存をめざして—』（大蔵省印刷局、1992年）1頁。

で、豊かなイメージを与えているとは思えない理由として、同プラン自体の課題のとらえ方に問題点があることを指摘したい。この点を端的に示す事例として、『いきいきプラン』のキーワードである「定住」という概念に、注目してみたい。

同プランでは「定住とは、そこに住む老若男女すべての人の生活の質にかかわる課題であり、また、その地を訪れる人々を含め、新規に来住する多様な人々との交流の中で、都市に住むこと、働くこと、学ぶこと、遊ぶこと等生活全般のバランスの取れたまちを創造すること」と定義づけられている<sup>3)</sup>。すなわち、同プランのワーク会議で示されたように、『いきいきプラン』の「定住」とは「狭い意味での居住環境にとどまらない」ことが始めから前提されていたのである<sup>4)</sup>。ここに問題があった。つまり、われわれの見限り、同プランは、「定住」の意味を“拡大解釈”することによって、「狭い意味」での「定住」の条件を明らかにする課題をあいまいにしてしまったといえよう。うがってみれば、『いきいきプラン』が主張しようとしていることに、焦点が定まっていない印象を与えているのは、実は同プランのはじめからの“ねらい”通りの結果であったともいえよう。

京都市をフィールドとして「成熟都市の条件」を探るというわれわれの課題意識からみると、うえて簡単に行ってきた『いきいきプラン』の総括によって、共同研究班が解明すべき課題のひとつが浮かび上がってきたように思われる。今一度、整理してみたい。すなわち、これからの京都市の住宅・住環境施策を考えるためには、これまで京都市が行ってきた狭義の「定住」のための施策の到達点と課題を確認すること、この点が決定的に不可欠な作業であるといえるのである。本稿は、京都市の住宅政策のなかでとりわけ市営住宅政策の果たしてきた役割を考察することによって、共同研究のひとつの課題に応えることを期したい。なぜなら、従来のわが国の住宅政策にあって、自治体の住宅政策といえば、それはほぼ公営（市営）住宅を意味してきたからである。したがって、京都市における市営住宅政策の展開を具体的に検討するという課題は、わが国の住宅政策全体を視野に入れて論じなければならない課題であるともいえよう。そこで、のちの分析に必要な限りで、戦後のわが国の住宅政策、とりわけ公営住宅政策の特質を整理しておきたい<sup>5)</sup>。

3) 前掲、『京都市いきいき定住21プラン』1頁。

4) 「いきいき定住21プランの骨子イメージについて」(第3回ワーク会議 1994年2月18日) レジューメ2頁。

5) ここでは、大本圭野の整理を参考にした。大本圭野「日本の住宅政策史」同『[証言] 日本の住宅政策』(日本評論社、1991年)所収。この文献に対する、わたしの評価は拙稿「[書評] 大本圭野著『[証言] 日本の住宅政策』」『佛教大学総合研究所紀要』第2号(1995年3月)所収、を参照されたい。

わが国の住宅政策は、「住宅の階層別政策」として公営・公団・公庫の三本柱が位置付けられてきたが、基本的には「持家政策」であった。そして、「持家」の建設需要を喚起することで、とりわけ、低成長期以降、住宅政策は「景気浮揚策」の中心にすえられてきたといってよいであろう。バブル経済の破綻後、経済が長期的に低迷している昨今であっても、このような視点は、財界を中心に変化はない。例えば、日本経営者団体連盟（日経連）が発行した1996年の『労働問題研究委員会報告』のなかでも「具体的かつ実践的な景気回復の起爆剤として、一つは、狭小な住宅の大型化・立て替え、質の向上に着目すべきである」と指摘されているとおりである<sup>6)</sup>。このような政策体系のなかにあつて、公営住宅法は、住宅に関して憲法25条の精神を体现した法律として1951年に施行された。公営住宅は、政令によって定められた基準の収入に応じて、第一種、第二種と区分されて、「低廉な家賃」で賃貸されるもので、この供給には、国から財政、金融、技術上の援助を受けつつも、基本的には「地方公共団体」が責任を負っていた<sup>7)</sup>。「入居者」は、「現に住宅に困窮している」者のほか、「60歳（女子については50歳）以上の者」、生活保護の被保護者などに限定はされていたが、「住宅に困窮する低額所得者」の福祉に対して国および「地方公共団体」の責任を明確にしていたという点では、わが国の住宅政策のなかにあつて特筆すべき施策であるといえよう<sup>8)</sup>。さらに公営住宅法第三条には、「地方公共団体は、常にその区域内の住宅事情に留意し、低額所得者の住宅不足を緩和するため必要があると認められるときは、公営住宅の供給を行わなければならない」とうたわれるなど、「上からの個数主義」という弊害を持った従来の住宅政策に対して、少なくとも理念的には、反省を迫る政策であった。このように、比較的最近まで、自治体の住宅政策といえは、公営住宅であるといわれるには法的根拠があつたことはもちろん、さらに理念的には、従来の住宅政策の枠組みのなかにあつて、それを批判する一面を持った施策であつたといえよう。

ところが、公営住宅政策は、本来持っていた特質を失いつつあるというのが、近年の傾向といえよう。その例として、まず収入基準の問題を取り上げてみたい。図1を参照されたい。これは、収入基準の変遷を示したものである。見られるように、近年

6) 日経連労働問題研究委員会『構造改革によるダイナミックな日本経済の実現に向けて——平成8年版労働問題研究委員会報告——』（1996年1月12日）17-18頁。

7) 国及び都道府県の援助については、公営住宅法第四条、政令の根拠となる条文は同法第十七条にある。なお、政令である公営住宅法施行令には第五条に収入の基準が示されている。本稿では、公営住宅管理研究会編『平成7年度版 公営住宅管理必携』（日本住宅協会、1995年）に収録されてある法令を参照した。

8) 公営住宅法施行令第四条の七に詳細に、規定されている。

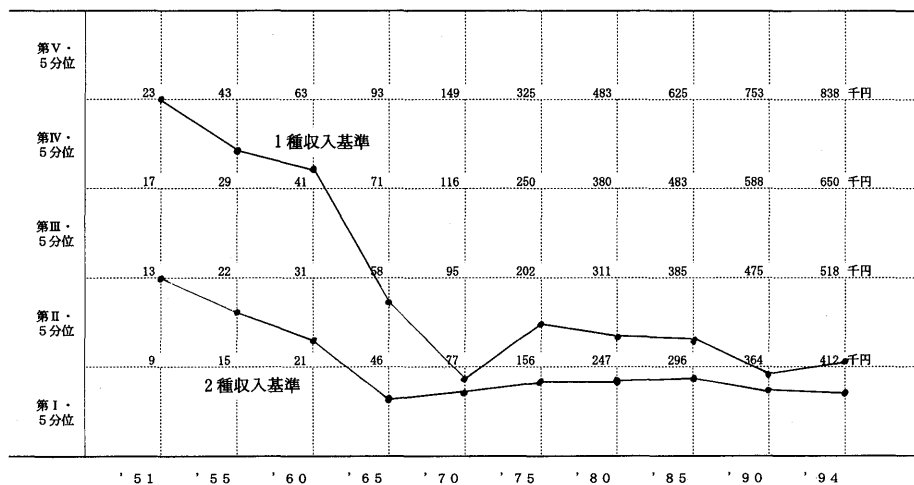


図1 公営住宅の収入基準と勤労者世帯の収入5分位階級

出所：1965年までは、三村浩史監修 萩田武・リムボン『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』（法律文化社 1989年）68頁を参照  
 1970年以降は『貯蓄動向調査』（総理府統計局）と『公営住宅管理関係資料』（日本住宅協会 1995年）より作成

とくに、入居制限とも言える収入基準の限定化が進んでいる。これには、総務庁ですら「必ずしも公営住宅入居対象階層を十分にカバーしきれているとは言えず、収入基準の見直しを行う必要性が生じてきている」と言わざるをえないような状況といえよう<sup>9)</sup>。ところが、公営住宅法に基づかない新しい制度が作られることによって、公営住宅が相対的に顧みられなくなる状況が、近年生まれている。すなわち、1986年度に建設省が発足させた地域特別賃貸住宅制度に続いて、1993年には「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」が施行され、「特定優良賃貸住宅」によって公営住宅が押し流されようとしているのである。第一条に明記されているように、同法は「中堅所得者」のための「賃貸住宅」を供給することが目的であり<sup>10)</sup>、本来、公営住宅の整備とは性格を異にするものであった。ところが、バブル経済による地価の高騰によって、公営住宅のための土地の取得が困難になっていることを理由に、公営住宅に代わって「特定優良賃貸住宅」に力点を移す「地方公共団体」がとくに大都市圏を中心

9) 総務庁行政監察局編『公的住宅の現状と問題点』（大蔵省印刷局、1990年）217頁。

10) 同法第一条は、次のように規定されている。すなわち、「この法律は、中堅所得者等の居住の用に供する居住環境が良好な賃貸住宅の供給を促進するための措置を講ずることにより、優良な賃貸住宅の供給の拡大を図り、もって国民生活の安定と福祉の増進に寄与することを目的とする。」と。

に広がってきている。そして、このような背景を持って登場したのが、公営住宅法を改正する最近の動きである。ここでは、その内容に詳細に立ち入ることはできないが、従来の、第一種、第二種を廃止し、市場家賃を導入しようとする趣旨のものであることが知られている<sup>11)</sup>。本年2月6日にはこのような内容を持った同法改正案が閣議決定され、今まさに、国会で論議され改正されようとしているのが公営住宅法および同政策をめぐる状況といえよう。以上、わが国の住宅政策、とりわけ公営住宅に関する政策展開を簡単にあとづけてきた。ここから、今求められているのは、公営住宅法改正の当否を含めた公営住宅の成果をどのように評価できるのかという、歴史的かつ実証的な研究であるといえよう。本稿は、直接的にこの課題に応えるものではないが、今後のわが国の住宅政策、とりわけ公営住宅のあり方を念頭に置きながら、その京都市的展開を探るという課題を果たしていきたい。

ところで、公営住宅を政策として評価する際、いくつかのアプローチが存在することは周知のことであろう<sup>12)</sup>。しかし、どのようなアプローチであっても、あらかじめ理解しておかねばならない情報が存在する。それは現に、公営住宅に居住している人々は、何人（世帯）で、どのような社会・経済的属性を持った人々であるかという事実である。一般的には、先に指摘したような階層の人々であることが想像できるが、地域における具体的な政策効果や政策展開を考えるためには、より具体的に公営住宅居住者の属性についての基本的な知識をもつことが不可欠の条件である。ところが、

11) この改正案が提出される直接的契機になったものは、昨年6月16日に「第七期住宅建設五箇年計画」策定のために住宅地審議会が提出した「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本体系について」という最終答申であった。これについて、ここで全面的に紹介・論評する余裕はないが、公営住宅については「施策対象層への供給の確性と公平性の低下、低家賃による長期居住の発生と市場からの分離、家賃の不均衡の発生、需要に応じた供給の困難性、コミュニティバランスの低下等の問題が生じている」と非常に低い評価を行い、次のような提案を行っている。「施策対象の見直しを踏まえ、各地域の民間住宅市場における市場家賃を基準として、入居者の負担能力及び立地、規模等による便益の程度に応じて入居者負担額を設定する家賃減額制度を導入し、それぞれの入居者の居住ニーズに対応した合理的な家賃支出で居住サービスが受けられる仕組みを構築する。また第1種と第2種の種別区分を廃止する」。これは、池上博史（住宅産業新聞社代表取締役）が正しく指摘しているように「民間活力活用路線」といわれるべき内容であろう。住宅地審議会「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本体系について（答申）」（1995年6月16日）30-31頁。池上博史「『住宅市場原理』の視点に画期性」『住宅金融月報』No. 525（1995年10月）所収、10頁、参照。また、最終答申については「公的住宅政策体系の再編を中心に」（岸本幸臣稿）日本住宅会議編『1996年版 住宅白書』（ドメス出版、1996年）所収、282-285頁、参照。

12) たとえば、公営住宅（法）の意義を、（1）国民諸階層を包含する中心的住宅政策（普遍性）、（2）国民の住宅水準向上の先導的役割（技術性）、（3）市民の生活環境整備の中心的住宅施策（空間性）、（4）地方自治体による総合的・直接的供給（総合性）と分類して、それぞれに評価を行う方法があろう。この方法については、「公営住宅の評価と現代的意義」（玉置伸吾稿）住宅問題研究会・（財）日本住宅総合センター編『住宅問題事典』（東洋経済新報社、1993年）所収、から学んだ。

われわれが京都市の市営住宅に現在、何人、何世帯の住民が居住しているのかというもっとも基礎的なデーターを得ようとすると、それすらも得ることができない現実に直面する<sup>13)</sup>。京都市に限らず、従来の公営住宅に関する研究史を概観しても、いくつかの貴重な例外を除くと、ほとんどこのような基礎的なデーターに言及した研究がないことに気づかされる<sup>14)</sup>。

そこで本稿では、京都市最大の市営住宅団地をかかえる向島ニュータウン（京都市伏見区）内の一部の市営住宅を事例にとりあげ<sup>15)</sup>、そこに居住する住民の社会・経済的属性を官庁統計をもとに分析することで、先に掲げた課題に応える素材を提供し、住宅政策としての公営住宅の評価を若干行ってみたい。1988年度に最終的に完成された向島ニュータウンは、市営住宅の建設戸数では京都市最大の住宅団地である（表1および図2参照）<sup>16)</sup>。一般に、集合団地は、その住宅の建設年次が古いものほど居住

13) 1996年1月に、わたしは担当部局である京都市住環境局住宅管理課に、現在、市営住宅に居住している世帯の世帯数、人口（男女別）、年齢構成について問い合わせをしたが「電算化されていない」という理由で、これらの点について情報を得ることができなかった。

14) ここでは、貴重な例外として、まずリム ボンの研究をあげたい。リムは東天川住宅団地（大阪府高槻市）の調査によって、同団地居住者が収入超過者世帯と生活不安定世帯に二極分化している実態を明らかにし、また、単身老人が増大している醍醐南団地（京都市伏見区）の調査では、かれらの孤立化の構造を居住者管理台帳の調査とアンケート等で明らかにし、それに対する対策として学区社協の役割を重視している。いずれも、実態を明らかにするという点では、貴重な成果であるといえる。リム ボン『公営住宅事業における地域福祉の機能の展開に関する研究』（京都大学学位論文、1988年）また、三村浩史監 荻田武・リム ボン『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』（法律文化社、1989年）も参照。また、大本圭野の研究も、公営住宅の居住者の属性について指摘した貴重な研究といえよう。大本圭野『生活福祉と住宅管理——公共住宅を中心に』（『ジュリスト 増刊総合特集 現代の住宅問題』No.7（1977年3月）所収、のちに同『生活保障論』（ドメス出版、1979年）第5章に再録。また、山崎清「高齢者世帯の住生活」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』（東大出版会、1990年）所収、も参考になる。わが国の住宅政策の歴史的展開については、原田純孝「戦後住宅法制の成立過程」東京大学社会科学研究所編『福祉国家 6 日本の社会と福祉』（東京大学出版会、1985年）所収、大本圭野「福祉国家とわが国住宅政策の展開」同上書、所収、を参考のこと。また、近年の公営住宅あるいは地域住宅政策に関する新しい動きについては以下の文献を参照されたい。地域での公営住宅の多様な試みを紹介したものとして、黒田達雄「自治体主導の住宅政策」早川和男編『市民の住まいと居住政策』（学陽書房、1988年）所収、がある。東京の住宅政策については、本間義人『自治体住宅政策の検討』（日本経済評論社、1992年）、公営住宅、HOPE 計画などの動向については、玉置伸吾「公営住宅を中心としてみた地域住宅政策の可能性」同編『地域と住宅』（勁草書房、1994年）を参照されたい。公営住宅の立て替え事業については、前掲、『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』のほかに、木内望「公的住宅ストックの更新における自治体の役割」『都市問題』第84巻1号（1993年1月）が有益である。また、社会学的に「住宅階層」を分析した、森岡清志「団地の住宅階層」『都市問題研究』第44巻第4号（1992年4月）や、視点は異なるが、公営住宅居住者の近隣ネットワークのあり方に焦点を絞った、野沢肇「公営住宅居住者の都市社会学的生活構造」『都市問題』第83巻第3号（1992年3月）も興味深い。

15) 京都市住宅局（当時）の資料によれば、1993年4月1日現在、同市が管理している公営住宅は（改良住宅を除く）18,311戸である。このうち、向島ニュータウンでは表1にあるように、市営住宅の建設戸数は4,257戸で同市最大の市営住宅団地である。京都市住宅局『平成5年度 事業計画』63頁、参照。

表1 向島ニュータウン年次別建設戸数

(単位:戸)

建設年度 区分	49	50	51	52	53	54	55
市営住宅	—	160	821	860	264	634	153
		(5)	(5)	(1) 596 (2) 264	(1)	(8)	(8)
市公社住宅	216	—	144	350	350	350	274
	(2)		(4)	(3)	(3)	(3)	(3) 175 (7) 99
公団住宅	—	624	—	—	—	—	—
		(6)					
合 計	216	784	965	1,210	614	984	427

56	57	59	60	61	63	合 計
219	328	387	235	196	—	
(9)	(10)	(11)	(11)	(11)		4,257
—	—	—	—	—	233	
					(10西側)	1,917
—	—	—	—	—	—	
						624
219	328	387	235	196	233	6,798

(注) 1) 下段 ( ) は街区名を表わす。

2) 2街区以上あるときは、それぞれの戸数を表示。

3) 市営、公団については賃貸住宅、公社については分譲住宅。

出所：京都市住宅局営繕部住宅建設課編集・発行

『京都市公営住宅のあゆみ』(1989年3月)

- 16) 向島ニュータウンの沿革について、簡単に紹介しておきたい。向島ニュータウン計画の基本構想は、1971年6月にまとめられた。しかし、「計画地は緑地地域の指定があり、本来は開発できない土地であった」ため、この指定解除や全域の買収に手間取り、同ニュータウンの建設は予定よりずれ込んだ、といわれている。「向島村」京都市編『史料 京都の歴史第16巻 伏見区』(平凡社、1991年)所収、472頁。また、『京都市公営住宅のあゆみ』によると、京都市では向島と並んで大規模なニュータウンである洛西ニュータウンの建設について「本市では、宅地供給の切り札としての洛西・向島両ニュータウンの建設が比較的遅く、

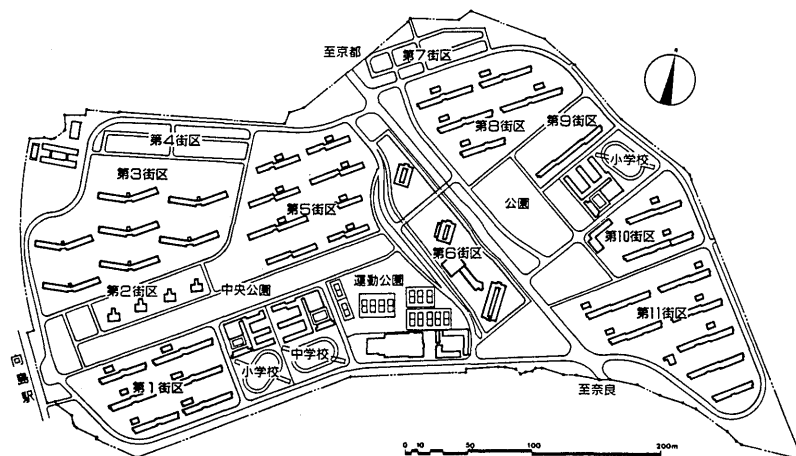


図2 向島ニュータウン

出所：表1と同じ

者の高齢化が著しいと指摘されている<sup>17)</sup>。したがって、完成からわずか10年足らずの向島ニュータウン内の居住者を対象とし、そこで明らかにされた居住者の属性が、京都市の市営住宅居住者全体の属性を表す代表性をもつとはいいがたい。しかしながら、資料上の制約という問題をおくとしても、立て替え事業を除いて最新かつ最大の市営住宅をかかえる向島ニュータウンは、京都市の市営住宅政策の到達点と課題をさぐるという本稿の課題からみて、検討されるべき格好の対象といえよう。以下では、まず検討する市営住宅をよりしぼり込み、そこに居住する住民の人口構成上の特徴を確認する。次に、人口構成と関連させながら、居住者の就業構造を明確にし当該住民の経済的属性を確かめる。そして、最後に、当該市営住宅に居住する生活保護受給世帯の実態と特徴を簡単にまとめ、本稿の課題を果たしていきたい。

## 二、「向島団地」の住民の人口構成

はじめに、表2を参照されたい。これは、主に1990（平成2）年の国勢調査をもとに作成された、向島ニュータウン内のひとつの学区である「藤ノ木学区」の地域統計

ゝまた、宅地供給の開始もほぼ同時期のオイルショック以降になったため、[昭和]50年代にはいってからもその建設量は減らず、46年度からの10年間が本市における大量建設期となり、55年度に建設戸数のピークを迎えた」と評価をおこなっている。京都市住宅局営繕部住宅建設課編集・発行『京都市公営住宅のあゆみ』（1989年3月）74頁。

17) 大本圭野，前掲「生活福祉と住宅管理」271頁。



表2 向島藤ノ木地区の人口構成

項 目	世 帯 数	人 口			
		総 数	男	女	
60.10.1	1,375世帯	4,658人	2,245人	2,413人	
2.10.1	2,248	6,989	3,358	3,631	
増 加 率	66.1%	50.0%	49.6%	50.5%	
年 齢 5 歳 階 級 別 人 口					
項 目	総 数	構成比	男	女	
総 数	6,989人	100.0%	3,358人	3,631人	
0～4歳	695	9.9	369	326	
5～9歳	768	11.0	381	387	
10～14歳	559	8.0	299	260	
15～19歳	617	8.8	330	287	
20～24歳	512	7.3	245	267	
25～29歳	665	9.5	293	372	
30～34歳	655	9.4	334	321	
35～39歳	543	7.8	260	283	
40～44歳	545	7.8	241	304	
45～49歳	367	5.3	161	206	
50～54歳	311	4.4	122	189	
55～59歳	214	3.1	100	114	
60～64歳	173	2.5	83	90	
65～69歳	121	1.7	47	74	
70～74歳	95	1.4	39	56	
75～79歳	60	0.9	21	39	
80～84歳	23	0.3	8	15	
85歳以上	11	0.2	5	6	
15歳未満	2,022	28.9	1,049	973	
15～64歳	4,602	65.8	2,169	2,433	
65歳以上	310	4.4	120	190	
住 宅					
住居の種類別世帯数・人員					
項 目	世 帯 数	世帯人員	1世帯当たり		
			人 員	室 数	床面積
一般世帯	2,265世帯	6,934人	3.06人	一室	—㎡
住宅に住む一般世帯	2,265	6,934	3.06	3.73	56.6
持ち家	88	318	3.61	5.09	86.5
公営・公団等の借家	2,174	6,608	3.04	3.68	55.3
民営借家	2	6	3.00	4.50	98.0
給与借家	—	—	—	—	—
間借世帯	1	2	2.00	2.00	26.0
その他の一般世帯	—	—	—	—	—

出所：京都市総務局総務部統計課

『京都市地域統計要覧』（1993年7月）より作成

である。ここの「住宅」の欄をみると、一般世帯（2,265世帯）のうち、実に96%にあたる2,174世帯が「公営・公団等の借家」に居住していることが分かる。そして、この世帯は、向島ニュータウン内に全体で11街区ある団地群のうち、第8街区から第11街区に建設されている4つの市営住宅団地に居住している人々の世帯を意味している。すなわち、厳密な意味では、「藤ノ木学区」に居住している人々すべてが、市営住宅居住者とは言いがたいが、国勢調査の学区別統計を利用することによって、ほぼ第8から第11の4街区にある市営住宅居住者の社会・経済的属性を確認することができるのである<sup>18)</sup>。本稿では、「藤ノ木学区」の住民を「向島団地」住民とみなして、同団地居住者の属性を再構成したい。なお、1995（平成7）年の国勢調査の結果がまだ公表されていないので、以下の分析は、課題によっては、1995年現在の情報を利用するが、基本的には、1990年の同調査の結果に基づいている点をあらかじめ了解されたい<sup>19)</sup>。そこで、具体的な分析に先立って、本稿の方法について簡単にふれてみよう。

「向島団地」住民の社会・経済的属性の特徴は、どのような方法で把握できるであろうか。ここでは、京都市の住民構成を「基準」とし、それと「向島団地」の住民とを比較して、同団地の居住者の属性を見ていくことにしたい。およそ145万人もの人口をかかえる京都市全体の特徴が、一住宅団地の居住者の特徴を把握するための有効な「基準」となるかという疑問も、起こり得るだろう。たしかに、官庁統計に登場する京都市の「姿」は、京都市のひとつの「抽象」でしかない。しかし、京都市以外の政令指定都市と京都市をいくつかの指標で見比べてみると、そこにはあきらかな「京都市的」（あるいは、大阪市であれば「大版的」）ともいえる都市の特徴が浮かび上がってくる。ここでは全面的に展開することはできないが<sup>20)</sup>、たとえば、京都市が、政令指定都市のなかでも北九州市に次いで65歳以上人口の割合が高い（12.7%）都市であることはよく知られている（ちなみに、もっとも低い都市は、千葉市の7.4%、1990

18) 表1によれば、第10街区の西側の233戸は「市公社住宅」と分類され、これは分譲住宅と記されてある。しかし、表2では、88戸の「持ち家」以外は、すべて「公営・公団等の借家」に分類されている。よって本稿では、事実を今後明らかにすることとし、さしあたり国勢調査に依拠して（後に述べる「向島学生センター」を除いて）、第8から第11街区はすべて「公営住宅」とみなして以下、論をすすめることにする。

19) 本稿で使用する統計について、簡単に説明をしておきたい。1985年、90年の統計で京都市、伏見区に言及する場合は、それぞれの年の国勢調査に依拠していることを意味する。また、1985年、90年の統計で「向島団地」に言及する場合も、それぞれの年の国勢調査に依拠するが、直接使用した統計はそれぞれ、京都市総務局総務部統計課編『昭和60年 国勢調査国勢統計区別統計表』全三巻、同『平成2年版』全三巻である。以下でとくに断りのない限り、使用した統計はこれらのものであることを了解されたい。

20) この点については、さしあたり大都市統計協議会編『大都市比較統計年表 平成5年』（1995年3月）を参照されたい。なお、ここであげたふたつの特徴も、同書、30-31、56-63頁、による。

年『国勢調査』)。また、規模別事業所数をみると、政令指定都市のなかで、全事業所のうち「1～4人」規模の事業所の割合がもっとも高い数値(67.7%)を示しているのが京都市であることから(最低は、千葉市の55.1%, 1991年『事業所統計調査』), 零細な事業所が多数存在している点が「京都市的」といえる特徴とも言えよう。このように、京都市地域の特徴それ自体も、他との比較で「京都市的」と呼べる特質をもっているといえる。したがって、京都市全体の特徴を「基準」として考えれば、研究対象とする地域、あるいは地域住民の京都のなかにおける特質といえるものが確認できよう。このような意味で、本稿では京都市のさまざまな指標を「基準」と置くことにし、必要に応じて伏見区を対照しながら、「向島団地」に居住する住民の特質を明らかにすることにした。

はじめに、人口構成から「向島団地」の特徴を見ていくことにしよう。表3および表4を参照されたい。これは表2と同様に、1990年の国勢調査をもとに作成された京都市、伏見区の地域統計である。表2とあわせてこの「人口」の欄を見ると、京都市、伏見区、「向島団地」における住民の人口構成の特徴が明瞭に理解できる。1990年度で、同団地には2,265世帯、6,989人の人々が居住していた。はじめに、京都市の人口構成の特徴のひとつである65歳以上人口の割合(12.7%)を、伏見区、「向島団地」でみてみると、伏見区では9.6%であるのに対して、「向島団地」に至っては、4.4%と非常に低い数値になっている。これとの対応で、例えば9歳以下の子供の全人口に占める割合を見ると、京都市では9.9%、伏見区では11.9%となっているのに対して、同団地では、京都市の倍以上の20.9%もの高い割合を示している。同団地には、高齢者の居住が低い割合であるのに対して、小学校低学年以下の子供が多数居住している事実が、まず確認されねばならない。

次に、一般に「生産年齢人口」といわれる階層の特徴を見てみたい。ここでは、「向島団地」の25～29歳、30～34歳の人口が、それぞれ9.5%、9.4%と、京都市の7.0%、5.8%をかなり上回っている点に注目されたい。9歳以下の子供の人口が京都市の平均の倍以上であったことから、容易に想像されることであったが、比較的若年の夫婦の層が厚いことを物語っている事態であろう。また少し視点を変えて、1985(昭和60年)の国勢調査との比較を行うと、この点は一層明らかとなる。1985、86、88年度は「向島団地」の中で、第11、第10街区があらたに完成した時期であり、それぞれの街区への入居によって、1985年から90年までの5年間は、同団地の人口が4,658人から2,331人、50.0%もの増加をみた時期であった。そこで「年齢5歳階級別人口」の数値を少し利用して、この5年間の人口増加はどの年齢層の増加によるものであるかを

表3 京都市の人口構成

項 目	世 帯 数	人 口			
		総 数	男	女	
60.10.1	534,821世帯	1,479,218人	721,281人	757,937人	
2.10.1	552,325	1,461,103	708,601	752,502	
増 加 率	3.3%	-1.2%	-1.8%	-0.7%	
年 齢 5 歳 階 級 別 人 口					
項 目	総 数	構成比	男	女	
総 数	1,461,103人	100.0%	708,601人	752,502人	
0～4歳	68,966	4.7	35,377	33,589	
5～9歳	75,592	5.2	38,881	36,711	
10～14歳	86,905	5.9	44,517	42,388	
15～19歳	127,040	8.7	64,845	62,195	
20～24歳	147,963	10.1	79,094	68,869	
25～29歳	102,102	7.0	50,699	51,403	
30～34歳	85,305	5.8	42,567	42,738	
35～39歳	92,061	6.3	45,202	46,869	
40～44歳	123,371	8.4	60,411	62,960	
45～49歳	105,007	7.2	50,302	54,705	
50～54歳	92,313	6.3	44,496	47,817	
55～59歳	87,940	6.0	42,633	45,307	
60～64歳	74,604	5.1	34,532	40,072	
65～69歳	57,165	3.9	22,932	34,233	
70～74歳	45,871	3.1	17,145	28,726	
75～79歳	40,458	2.8	15,340	25,118	
80～84歳	26,247	1.8	9,956	16,291	
85歳以上	15,218	1.0	4,932	10,286	
15歳未満	231,463	15.8	118,775	112,688	
15～64歳	1,037,706	71.0	514,781	522,925	
65歳以上	184,959	12.7	70,305	114,654	
住 宅					
住居の種類別世帯数・人員					
項 目	世 帯 数	世帯人員	1世帯当たり		
			人 員	室 数	床面積
一般世帯	546,157世帯	1,433,164人	2.62人	—室	—㎡
住宅に住む一般世帯	529,692	1,414,545	2.67	4.10	65.6
持ち家	274,664	900,581	3.28	5.47	91.9
公営・公団等の借家	37,768	105,568	2.80	3.40	46.5
民営借家	196,330	356,318	1.81	2.44	33.2
給与借家	15,061	43,176	2.87	3.53	55.8
間借世帯	5,869	8,902	1.52	1.53	22.5
その他の一般世帯	16,465	18,619	1.13	—	—

出所：表2と同じ。

表4 伏見区の人口構成

項 目	世 帯 数	人 口			
		総 数	男	女	
60.10.1	92,382世帯	274,938人	134,644人	140,294人	
2.10.1	99,395	280,276	136,995	143,281	
増 加 率	7.6%	1.9%	1.7%	2.1%	
年 齢 5 歳 階 級 別 人 口					
項 目	総 数	構成比	男	女	
総 数	280,276人	100.0%	136,995人	143,281人	
0～4歳	15,946	5.7	8,124	7,822	
5～9歳	17,356	6.2	8,990	8,366	
10～14歳	19,495	7.0	9,980	9,515	
15～19歳	24,850	8.9	12,697	12,153	
20～24歳	24,457	8.7	12,422	12,035	
25～29歳	20,059	7.2	9,894	10,165	
30～34歳	17,561	6.3	8,708	8,853	
35～39歳	20,117	7.2	9,879	10,238	
40～44歳	26,058	9.3	12,887	13,171	
45～49歳	21,107	7.5	10,384	10,723	
50～54歳	17,244	6.2	8,448	8,796	
55～59歳	15,567	5.6	7,715	7,852	
60～64歳	12,357	4.4	5,874	6,483	
65～69歳	8,861	3.2	3,552	5,309	
70～74歳	6,912	2.5	2,601	4,311	
75～79歳	5,607	2.0	2,120	3,487	
80～84歳	3,620	1.3	1,364	2,256	
85歳以上	1,884	0.7	611	1,273	
15歳未満	52,797	18.8	27,094	25,703	
15～64歳	199,377	71.1	98,908	100,469	
65歳以上	26,884	9.6	10,248	16,636	
住 宅					
住居の種類別世帯数・人員					
項 目	世 帯 数	世帯人員	1世帯当たり		
			人 員	室 数	床面積
一般世帯	98,572世帯	276,267人	2.80人	一室	—㎡
住宅に住む一般世帯	96,152	273,630	2.85	4.15	65.1
持ち家	47,956	161,744	3.37	5.39	90.4
公営・公団等の借家	18,822	53,096	2.82	3.44	46.5
民営借家	25,685	48,563	1.89	2.50	33.9
給与借家	3,190	9,342	2.93	3.46	50.7
間借世帯	499	885	1.77	1.74	27.5
その他の一般世帯	2,420	2,637	1.09	—	—

出所：表2と同じ。

考えてみたい。転出を考えなければ、1985年の段階で、たとえば0～4歳であった人々は、1990年には5～9歳になるわけであるから、90年で5～9歳人口（768人）と85年の0～4歳人口（677人）を比較することが適当であろう。このようにして、ふたつの国勢調査を比較してみると、全体で、とくに目立っていたのが、1990年で25～29歳人口が407人、157.8%増、次に、20～24歳人口が208人、68.4%増となっていたことである。男女別に見ても、男性では、25～29歳人口が、293人、193%増、次に20～24歳人口が、107人、77.7%増、であり、女性でも、同様に25～29歳人口が214人、135.4%増、20～24歳人口が101人、60.8%増となっていた。大まかな比較ではあるが、以上から、5年間の「向島団地」の人口増加は、25～29歳、20～24歳という比較的若年の年齢層の増加によってもたらされたものであると考えてもよいといえよう。同団地が、向島ニュータウンのなかでもっとも新しい市営住宅である点は留意されなければならないが、住民のなかでは20歳代および30歳代の夫婦と子供がいる世帯がかなりの比重を占めているのではないかという点、そして、1985年度以降、20歳代の若年層があらたに同団地に入居してきたことが、ひとまず想定できよう。

次に、「向島団地」住民の世帯の特徴をみることにしたい。京都市の1990年の人口は1,461,103人で、1985年から5年間で、18,115人、1.2%減少していたが、世帯数では、552,325世帯と17,504世帯、3.3%増加していた。よって、1世帯当たり人員は、2.62人と約0.1人減少していた。これに対して、同じ5年間で「向島団地」でも、1世帯当たり人員が、3.39人から3.06人と減少していた。しかし、これによって、同団地でも京都市と同じ傾向を示していたと解釈することはできない。なぜなら、先に指摘したように、「向島団地」ではこの間急激な人口増加をみせており、世帯数でも1,375世帯から909世帯、66.1%も増加していたからである。以下では、1世帯当たり人員が減少したことについて、同団地独自の要因をさぐってみたい。

1985年と90年の国勢調査によって、「向島団地」の世帯人員別世帯数の変化をみていくことにしよう。1985年でもっとも多い世帯は、4人世帯（479, 34.8%）であり、つづいて3人世帯（369, 26.8%）、2人世帯（293, 21.3%）の順であった。それに対して、1990年では、全く同じ順位で643世帯、28.3%、552世帯、24.4%、500世帯、22.1%となっており、4人世帯、3人世帯の占める割合が相対的に低くなっていることがわかる。そしてここで、特につけ加えておかなければならないことは、1985年でもわずか52世帯（3.8%）であった単身世帯が、90年には309世帯（13.6%）に急増している点である。したがって、単身世帯の増加が、「向島団地」の1世帯当たり人員を減少させた要因であると、ひとまず指摘できよう。なお、この5年間で、「65歳以上

の単身高齢者のみから成る世帯」は1世帯から27世帯へと増加しているが、同団地の「単身世帯」の増加をこれにのみ求めることができないのは言うまでもない点であろう。実は「単身世帯」の増加には、同団地独自の背景があった。京都市は大学の転出防止を図るために、主に留学生の定住用の施設として「向島学生センター」を1990年3月27日に「藤ノ木学区」内に開設したのである。同センターの住宅施設は、全部で233戸で、そのうち単身型が200戸（男子152戸、女子48戸）、家族型が33戸であることから、同団地内に単身者が一挙に増加したことになる。このことが、1985年から90年の間に「向島団地」で「単身世帯」が257世帯も増加した主要な要因となったのである。これは、この5年間で同団地で外国人が246人も増加していた事実とも符号しよう<sup>21)</sup>。

世帯数とは、さまざまな家族類型の総和からなっている。次に、国勢調査の16区分別の家族類型を利用して、京都市の特徴を簡単に参照しながら、「向島団地」の家族類型の特徴を把握してみたい。京都市でもっとも多い家族類型は、「夫婦と子供から成る世帯」で、1985年も90年もそれぞれ、35.7%、34.3%と首位を占めていた。次に多いのが「単身世帯」で、それぞれ31.5%、32.9%であった。「夫婦のみから成る世帯」が、これに続き13.0%、14.1%であった。他方、同団地ではどうであろうか。同様に見比べると、上位二類型は変化がない。もっとも多いのが、「夫婦と子供から成る世帯」で、それぞれ821世帯（59.7%）、1,091世帯（48.2%）で、つづいて「女親と子供から成る世帯」が228世帯（16.6%）、408世帯（18.0%）となっている。ちなみに、「配偶関係」別に15歳以上の人口を見ると、25歳から44歳までの「有配偶者」の合計は、1,964人（男946人、女1,018人）で、全体の40.0%を占めていることが分かる。これらの事実から、6割を占めていた1985年からみると、その比重が10ポイントほど下がっているものの、依然として京都市の平均と比べると、「夫婦と子供から成る世帯」が10ポイント以上高い点が「向島団地」の特徴とみなすことができよう。さらに、この世帯の「1世帯当たり親族人員」が3.94人であることから、この夫婦が、20歳代から団塊の世代までの比較的若年の世代によって構成され、平均的に夫婦と子供ひとりまたはふたりの世帯を構成していると指摘できよう。ただここで、もっとも注目されなければならないのが、二番目に多い世帯である「女親と子供から成る世帯」のもつ意味であろう。1990年で、京都市では「女親と子供から成る世帯」は、一般世帯総数の5.9%の割合であったのだから、「向島団地」での同世帯の割合は市平均のお

21) 京都市都市住環境局住宅部住宅企画課編集・発行『京都市公営住宅のあゆみ 平成7年度改訂版』（1996年3月）78頁。

よそ3倍にあたる数値といえよう。ここでは、補節で論じる同団地での生活保護世帯のありようとこの世帯がきわめて強い相関をもっているという点を、あらかじめ指摘するにとどめ論を進めたい。

これまでたびたび指摘してきたように、「向島団地」は、第11、第10街区の建設により、1985年から90年にかけて人口が急増していた。そうであれば、あらたに転入してきた人々が、それ以前にどこに居住していたのかという点も見ておく必要がでてこよう。また、一方で、同団地が市営住宅である以上、入居後、公営住宅法でいう「収入超過者」、「高額所得者」になった世帯には明け渡し請求もなされる<sup>22)</sup>。これに就職、進学等が加われば、同団地からの転出も決して少なくないことが予想される。以下では、同団地の転入・転出の状況を把握し、人口構成上の特徴をさらに深く掘り下げてみたい。表5を参照されたい。これは、「藤ノ木学区」がそれまで含まれていた「二ノ丸学区」から分離した1986年度以降の「向島団地」住民の社会移動を示したものである。この表をよく理解するために、「向島団地」の最新の世帯数と人口をつけ加えておこう。1995年10月現在で、同団地の世帯および人口は、2,331世帯、6,782人となっている<sup>23)</sup>。本稿のデーターの基礎である1990年の国勢調査と比べると、世帯数では66世帯増加しているものの、人口では207人減少している点が見える。近年のあらたな変化が、どのような要因によってもたらされているか等、興味深い課題ではあるが、これについては稿をあらためて本格的に検討することとし、表をみながら、過去10年間の「向島団地」における社会移動の特徴を考察しよう。

まず目を引くのが、1987年度、88年度の1,000人を越える転入者の数の多さであろう。この契機についてはすでに指摘したとおりであるが、どの地域からの転入者によって構成されていたかをみると、両年度の転入者合計(2,683人)のうち、伏見区内から(1,222人)が45.5%、他区から(1,023人)が38.1%となっていることが分かる。区内と他区とが、ほとんど変わらない数字であるといつてよいであろう。この両年度以降、転入者の数が微減していること、また近年、相対的に区内の比重が高まってい

22) 公営住宅法第二十一条の二、同三で規定されてあるのが「収入超過者」、「高額所得者」である。前者は、当該公営住宅に引き続き3年以上入居している者であって、公営住宅の種類に応じて政令で定める基準(第一種住宅については、198,000円以下、第二種住宅については115,000円以下)以上の収入のある者を意味し、後者は当該公営住宅に引き続き5年以上入居している場合において、最近2年間引き続き政令で定める基準(339,000円)をこえる高額の収入のある者とされている。なお、先に見た総務庁の調査によれば、1988年から89年にかけて全国で調査された戸数1,002,599戸のうち「収入超過者」数は338,008戸(33.7%)、「高額所得者」数は30,333戸(「収入超過者」数の9.0%)という結果となっている。前掲、『公営住宅の現状と問題点』236-237頁、参照。

23) 京都市企画調整局情報化推進室情報統計課編『京都市の町別人口』(1996年1月)63頁。



表5 「向島団地」の社会移動

	転 入	転 出	増 減
1986	347	377	-30
87	1,223	435	+788
88	1,460	508	+952
89	564	530	+34
90	631	531	+100
91	429	546	-117
92	388	443	-55
93	367	458	-91
94	426	623	-197
95	411	565	-154
合 計	6,246	5,016	

転入の内訳

	区 内	他 区	府 内	他府県
1986	182	83	27	55
87	511	521	98	93
88	711	502	123	124
89	288	155	47	74
90	227	188	53	163
91	185	136	54	54
92	160	122	28	78
93	148	113	48	58
94	199	116	43	68
95	177	103	52	79
	2,778	2,039	573	846

転出の内訳

	区 内	他 区	府 内	他府県
1986	99	88	66	124
87	103	87	91	154
88	130	127	120	131
89	141	139	127	123
90	144	157	69	161
91	181	75	171	119
92	130	89	94	130
93	149	117	82	110
94	200	100	152	171
95	186	92	167	120
	1,463	1,071	1,139	1,343

注：各年度は、10月1日現在の数字

出所：京都市企画調整局情報化推進室情報統計課編（1994年度以前は、京都市総務局総務部統計課）『京都市の人口動態』各年版より作成

ることも、この表から読み取ることができよう。他方、転出に目を向けると、過去10年間で、ほぼコンスタントに500人程度の人が転出している様子が分かる。転出先別にみると、年度によってばらつきがあるものの、この表の4区分にほぼ均等的に散らばっていると見ることができる。このように見てくると、わずかではあるが、ここ5年程みられる「向島団地」の人口減という現象は、転入者の微減とコンスタントな転出者の存在によって、説明することが可能であろう。なお、同団地に転入してきた世帯の従前の居住形態については、資料の制約から明確に示すことはできないが、1993年

の住宅統計調査のなかに参照できる調査項目がある。現に伏見区の「公営の借家」に入居している世帯のうち、1989年以降に転入してきた世帯（2,210世帯）の従前の居住形態が調査されている<sup>24)</sup>。それによれば、もっとも多いのが、「民営借家（共同住宅）」で720世帯（32.6%）、次いで「民営借家（一戸建・長屋建）」で490世帯（22.2%）となっており、これを合計すると全体の半数以上の世帯が、公営住宅に転入してくるまでは「民営借家」に居住していたことが示されている。この調査結果によって、「向島団地」住民の従前の居住形態もかなり高い割合で、「民営借家」であったことが想像できよう。

以上、簡単に同団地の社会移動の特徴をみた。このような大まかな分析によっては、同団地住民の転入・転出動向、その要因を特定することはできまい。ただ、その中でも、同団地住民のおよそ半数以上が伏見区外からの転入者によって構成されているのではないかと推測することはできよう。また転入の従前の居住形態としては、民営借家がかなり高い割合を占めていたのではないかと考えられる。

本節では、「向島団地」住民の人口構成の特徴をみてきた。9歳以下の人口が全人口の1/5、そして25歳から34歳までの人口も1/5を占めるというように、京都市と比べて同団地が若年者によって構成されている割合が高いことが判明した。さらに、この内容をみると、20歳代から団塊の世代までの比較的若年の夫婦世帯人口が、全人口の40%を占め、これに子供を加えると、同団地のおよそ半数の人口が、これら世代の「夫婦と子供から成る世帯」であることが推測できた。そして、これらの特徴に加えて、世帯数でみると、「女親と子供から成る世帯」が同団地世帯全体の1/6を占める高い比率であることも、見落とすことのできない同団地の特徴のひとつと数えることができよう。最後に、同団地住民は、およそ半数以上が伏見区外からの転入者によって構成されていると推測できると、まとめられよう。

### 三、「向島団地」住民の就業構造

本節では、前節までの分析を受けて「向島団地」の居住者の就業構造を確認してみたい。当該地域の労働力状態を知るためには、まず労働力人口を把握しておく必要がある。1990年の京都市の労働力人口総数は、740,726人であり、労働力率は60.6%で

24) この調査結果は、総務庁統計局『平成5年 住宅統計調査報告 都道府県編京都府』（1995年4月）に収録されていない統計表によった。収録されていない統計表は、総務庁統計局に保管されている。

あった。一方、同団地では同様の数値は、2,732人、55.6%であった。さらに、労働力人口の内実をみると、京都市では、就業者を100とすると、「主に仕事」が81.3%、「家事のほか仕事」が13.8%であった。同様の項目を「向島団地」でみると、それぞれ2,092人、81.9%、339人、13.3%であり、京都市の平均水準とほとんど変わらない数値となっていた。この結果から、同団地では、就業者の就業状態は京都市の平均とほとんど変わらなかったが、労働力率が5ポイント低かった点が特徴といえた。

そこで、「向島団地」での労働力率の低さの要因を明らかにしてみよう。労働力率が低いということは、「非労働力人口」が多いということを意味する。京都市では、15歳以上人口(1,222,665人)のうち、非労働力人口は458,765人であり、そのうち「家事」に従事している人は、216,284人、全体の17.7%を占めていた。それに対して同団地では、15歳以上人口(4,912人)のうち、非労働力人口は1,971人であり、そのうち「家事」に従事している人は1,174人、23.9%であった。さらに、「家事」に従事している人を性別でみると、実に97.7%、1,147人が女性であったことが判明する。以上のことから、「向島団地」で労働力率が低い理由は、「家事」に従事する人(圧倒的に女性)が京都市の平均より高いことから、ひとまず説明できよう。この意味は、夫婦の就業状態を確認すれば、一層明らかになってくる。「子供の有無」別夫婦の就業世帯数をみると、「子供あり世帯」1,145世帯のうち、658世帯、57.5%が「夫が就業・妻が非就業」世帯であった。そして、子供の年齢を、「18歳以上」(144世帯)、「6歳から17歳」(442世帯)、「6歳以下」(559世帯)、と区分して夫婦の就業状態をみると、「夫が就業・妻が非就業」世帯が、それぞれ、33.3%、47.7%、71.4%、と子供の年齢が下がるにつれて、比率が上がる傾向があることが明確にうかがえる。また全体の中でも「6歳以下」の子供を持つ世帯が、「子供あり世帯」の半数程度を占めることも確認できる。以上から、「向島団地」での労働力率の低さの要因を推測できる。すなわち、同団地の労働力率の低さは、小学校低学年以下の子供を持つ比較的多くの若年夫婦の妻が、家事・育児のために「専業主婦」化していることから、生じた結果といえよう。残念ながら、同団地の年齢別・性別労働力率を算出することはできないが、20歳代、30歳代の女性の労働力率がかなり低くなっていることが想像できよう。

うえてみた就業者が、どのような産業で、どのような従業上の地位で働いているのかを明らかにすることが、次の課題である。産業大分類によって、京都市、伏見区を参照しながら、「向島団地」住民の就業構造を明確にしてみよう。1990年で、京都市の産業別就業者数の上位3産業をあげると、「卸売・小売業、飲食店」が28.1%で首位、つづいて「サービス業」が25.4%、そして「製造業」が24.2%となっていた。同

じ数値を伏見区で見ると、同様の順位で25.0%, 24.2%, 23.2%となっていた。割合の違いはあるものの、京都市と伏見区は似たような就業構造を示しているといえよう。これに対して、「向島団地」で同様の値をとってみるとどうであろうか。同団地では、トップに「製造業」(649人)が25.4%で位置し、続いて「卸売・小売業, 飲食店」(584人)が22.9%, さらに「サービス業」(513人)が20.1%となっていた。京都市, 伏見区とくらべて、同団地で「製造業」に従事する人々が相対的に多数存在している点、ここで確認できる。また、上位3産業には入っていないが、同団地の就業構造を考える上で、無視できない産業がある点もつけ加えておきたい。京都市では、「建設業」に従事する人は6.7%, 「運輸・通信業」では5.4%を占めていたに過ぎなかったのが、「向島団地」では、それぞれそのおよそ倍の比率となる11.2% (285人) と、10.8% (275人) もの就業者が存在している点は留意されなければならないであろう。

ところで、これまでみてきた「向島団地」住民の就業構造の特徴は、どのような要因によって成り立っているのであろうか。国勢調査における5年間の変化と性別の就業構造を概観することで、この課題を解明してみたい。京都市では、1985年から90年の過去5年間で、「卸売・小売業, 飲食店」の就業者は実数で5,218人減少し、全体に占める割合も1.8ポイント落ちていた。「製造業」も同様(1,774人減少, 1.2ポイント減)の傾向を示していた。これに対して、「サービス業」は16,138人増加し、1.4ポイント比率を高めていた。このように、全国的に進行している「サービス経済化」の動きが、京都市でもみられるといえよう<sup>25)</sup>。一方、この時期「向島団地」では、人口が急増したこともあって、就業者も1,063人(71.3%増)増加していた。増加の内容を実数で見ると、「製造業」(270人)がトップで、続いて「サービス業」(207人), 「卸売・小売業, 飲食店」(183人)とつづいていた。しかし、これを増加率でみると、様相が変わる。「建設業」(126人)が79.2%増、つづいて「運輸・通信業」(120人)が77.4%増を示していたのである。したがって、1990年における同団地の就業構造の特徴は、過去5年間に増加した産業の就業者によって刻印されたといってもよいといえる。男女別の就業者数をみると、この特徴の要因が一層明瞭になってくる。男性の就業者(1,562人)のうちもっとも多い産業は、「製造業」(376人)で24.1%, つづいて「卸売・小売業, 飲食店」(295人) 18.9%, 「建設業」(265人) 17.0%となっていた。また女性(991人)をみると、トップに「卸売・小売業, 飲食店」(289人)で29.2%,

25) 1990年の『国勢調査』によると、全国の産業別就業者数はトップに「製造業」(14,544千人)がき、次に「サービス業」(13,894千人)となっているが、85年から90年の増減率をみると、「サービス業」が16.3%と大幅に上昇している様子がわかる。労働省編『平成7年労働白書』(日本労働研究機構, 1995年) 348頁。

そしてこの後「製造業」(273人) 27.5%, 「サービス業」(252人) 25.4%とつづいてきた。増加の内容を男女別で見ると、男性は、実数で「製造業」の135人がもっとも多かったが、増加率で見ると「建設業」(120人) が82.8%ともっとも高くなっていたことが判明する。同様の数値を女性でみると、実数、率ともに「製造業」と「サービス業」がそれぞれ、135人増(97.8%), 123人増(95.3%)と抜きん出た存在であったことが指摘できる。以上、やや詳細になったが、就業者の過去5年間の変化と男女別の実態を明らかにしてきた。これらの結果から、「向島団地」住民の就業構造の特徴に関して、さらに次の点を指摘することができよう。まず、同団地でもっとも多い就業者をかかえていた「製造業」は、男女ともに就業者が多い産業であり、過去5年間の増加数でもこの傾向は看取できた。また、「サービス業」就業者の伸びは、主に女性の就業者の増加によって支えられていた。そして、性別で見ると、その特徴が明瞭に理解できる産業として「建設業」があげられた。「建設業」に従事する人は、圧倒的に男性(93.0%)であり、過去5年間の増加の勢いが、全体としての比率を高めることにつながったといえる。この傾向は「運輸・通信業」にもほぼ当てはまるといえよう。

さて以上みてきた、「向島団地」住民の就業構造の特徴をより明らかにするために、次に、就業者の「従業上の地位」と職業構造を概観することにした。第1次産業を除いて、今日わが国では、どのような産業でも「雇用者化」が進行していることはよく知られている。京都市でも1990年で、第2次産業で66.7%, 第3次産業で72.4%が雇用者であった。これを産業別で見ると、「卸売・小売業、飲食店」では62.9%, 「サービス業」で76.6%, 「製造業」で68.3%, 「建設業」で60.7%が雇用者であることがわかる。そこで、雇用者化の動きを、「向島団地」住民の「従業上の地位」で確認してみたい。全体として、「製造業」で87.2%, 「卸売・小売業、飲食店」で92.8%, 「サービス業」で88.5%, 「建設業」で78.2%と、すべての産業で京都市の平均より10ポイント以上、雇用者化が進行している状態がわかる。男女別にみると、「製造業」で、男性の雇用者率は京都市では70.7%であるのに「向島団地」では94.4%であった。同様の数値は、「卸売・小売業、飲食店」で、61.2%と93.9%, 「サービス業」で73.6%と88.5%, 「建設業」で61.6%と78.5%であると判明する。また、同様の率を女性でみると、「卸売・小売業、飲食店」で65.0%と91.7%, 「製造業」で64.3%と77.3%, 「サービス業」で79.7%と88.5%という結果となる。一般的には、雇用者率の低い産業は、「向島団地」でもやはり低いという傾向がみられるものの、すべての産業で、同団地で京都市以上に雇用者化が進行している様子がうえの数値から確認できよう。

さらに、雇用者として、かれらがどのような職業に従事しているのかを明らかにしてみたい。国勢調査の職業大分類にしたがうと、京都市でもっとも多い職業は、「技能工、採掘・製造・建設作業員及び労務作業員」で、29.1%、以下、「販売従事者」が18.2%、「事務従事者」が18.1%、「専門的・技術的職業従事者」が13.2%、「サービス職業従事者」が9.6%とつづいていた。一方、「向島団地」では、やはり「技能工、採掘・製造・建設作業員及び労務作業員」（993人）がトップで、38.9%、以下「販売従事者」（399人）が15.6%、「事務従事者」（376人）が14.7%、「サービス職業従事者」（251人）が9.8%、「専門的・技術的職業従事者」（200人）が7.8%となっていた。男女別に見ると、男性でもっとも多いのが「技能工、採掘・製造・建設作業員及び労務作業員」（682人）で43.7%、次に「販売従事者」（225人）16.6%で続いていた。一方、女性も同じ「技能工、採掘・製造・建設作業員及び労務作業員」（311人）が31.4%で首位で、続いて「事務従事者」（247人）が24.9%となっていた。首位の占める割合や二番目にくる職業が男女で異なるのは、先に見た産業別就業者の違いによるものだといえよう。以上から、京都市と比べて同団地では、「専門的・技術的職業従事者」の割合が低い点が指摘できるが、ここで注意を要する点は、同じ首位であっても「技能工、採掘・製造・建設作業員及び労務作業員」の割合がおおよそ10ポイントほど高いという事実であろう。これは、同団地で「製造業」や「建設業」に従事する人が相対的に高いということから、十分納得できる数値といえよう。

それでは、これらの職業に従事している人々は、どのような賃金を得ているのであろうか。本稿では、資料の制約から「向島団地」住民の所得の分布状況を明らかにすることができないので、この課題に正面から応えることはできない。しかし、第一節でふれたように、市営住宅の入居基準は近年きびしく制限されており、入居後、公営住宅法でいう「収入超過者」、「高額所得者」になった世帯には明け渡し請求がなされるなど、制度それ自体が居住者の所得を限定している。明け渡し請求が、どの程度実効あるものといえるかという課題が、公営住宅法の改正案の背景にあることについては、ここでは詳論できないが<sup>26)</sup>、ともあれ、現に居住している世帯の所得水準は相対的には低いといえよう。1993年の住宅統計調査で示されている伏見区の「公営借家」

26) 先にみた住宅地審議会の最終答申には、「収入超過者」、「高額所得者」に対する次のような厳しい対応が盛り込まれている。「収入超過者及び高額所得者に対しては、現行の明渡し請求制度を堅持しつつ、家賃減額制度の導入に併せて、収入超過者に対しては原則として市場家賃を、高額所得者に対しては市場家賃以上の負担を求めるなどの仕組みを構築し、自主的な公営住宅の明渡しを促進する」。前掲、「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本体系について」31頁。

に居住している世帯の年間収入階級を参照されたい（表6参照）。同じ調査の京都市の水準と比較すると、年間収入で、300万円未満世帯は、京都市で29.8%であったのに、伏見区の「公営借家」世帯では、41.2%と10ポイント以上高かったことが判明する。このようなことは、「向島団地」住民にもそのまま当てはまると考えてよいであろう。そうであれば、前節までで明らかにしてきた、同団地内における若年者の相対的に高い比率と相まって、「技能工、採掘・製造・建設作業者及び労務作業者」や「販売従事者」として働く人々が、相対的には低賃金で雇用されている人々であることが推測できよう。

以上、やや詳細に「向島団地」住民の就業構造の特徴を追求してきた。そこで、前節との関連を意識しながら、本節で明らかになった点をまとめてみたい。まず、同団地の就業構造の特色として、労働力率の低さが指摘できよう。これは、小学校低学年以下の子供が多数居住している同団地の特質から、相対的に若年の夫婦の妻が、家事・育児のために多数「専業主婦」化している事態から説明できよう。また、「向島団地」では、京都市に比べて「製造業」に就業している人が多いという点、とくに、男性では、「建設業」、「運輸・通信業」に就業している人が無視できず、女性でも「製造業」に就業している人が比較的多いという特徴がみられた。さらに、同団地では、雇用者の比が全産業で京都市を上回っている点がみられ、職業別には「技能工、採掘・製造作業者及び労務作業者」として働く人が、市の平均を10ポイントほど高いという事実が看取できた。このようにみてくると、比較的若年の夫婦が多数居住し、夫は

表6 京都市と「公営借家世帯」（伏見区）の収入分布

世帯の年間収入階級（8区分）	京都市（普通世帯総数）	伏見区（公営の借家）
100万円未満	44,210	870
100～200万円未満	66,140	1,840
200～300	55,070	1,870
300～400	55,790	1,710
400～500	57,810	1,710
500～700	80,250	1,480
700～1000	66,640	350
1000万円以上	50,270	50
総 数	555,630	11,130

出所：総務庁統計局『平成5年 住宅統計調査報告 京都府』より作成

「製造業」や「卸売・小売業、飲食店」、「建設業」で「技能工、採掘・製造作業者及び労務者」として相対的には低賃金で雇用され、妻は多くが「専業主婦」として生活している姿が、「向島団地」居住世帯のかなり代表的な姿として描き出せるといえよう。この姿は、第二節で見たように、平均的に、同世帯が夫婦と子供がひとりないしふたりから構成されている点と、同団地で4人世帯と3人世帯の合計が半数を越える世帯である事実とが整合することからも、説得的であると考えられる。このような世帯がどれほどの量的割合であるかは本稿の検討からは即断できないが、これまでの分析から少なくとも、全世帯の半数を占める形態であると考えることができる。

### 補、「向島団地」の生活保護世帯の状況

公営住宅の重要な役割として、政令で定められた者を「入居者」として認め「居住の安定を図る」役割を課せられている点は、すでに第一節でふれた。このような役割が、現実には「向島団地」でどのように機能しているかを評価することなしに、市営住宅としての同団地の評価を下すことはできないだろう。とくに「向島団地」には、高齢者の居住割合が比較的低いことから、同団地での生活保護世帯の存在は無視できないものと考えられる。京都市は、政令指定都市のなかでももっとも保護率（21.7%）が高い都市（最低は、千葉市の4.4%、1993年度）であることから<sup>27)</sup>、同団地でも保護率が高いことが予想できる。そこで以下では、生活保護世帯に関しても、これまでと同様に、京都市と「向島団地」を比較して、同団地が生活保護世帯の「居住の安定を図る」役割を、実態としてどの程度果しているかを明らかにし、公営住宅の役割を考察する手がかりとしたい。1994年における京都市の保護世帯の状況を「世帯類型」別にみると、もっとも多いのが「高齢世帯」（7,389）で、39.2%、次いで「傷病・障害世帯」（6,924）で36.7%、そして「母子世帯」（2,434）で12.9%となっている。また、全体のなかで「単身者世帯」（11,391）が60.4%を占めている。このように、第二節で見た65歳以上人口比や単身者世帯の割合が高いという京都市の特徴が、生活保護世帯の特徴を大枠で規定しているといえるであろう。

一方、「向島団地」ではどうであろうか。同団地の被保護世帯は459世帯（被保護人

27) 以下で示す、京都市の生活保護世帯の状況については、京都市民生局『平成6年版 民生局事業概要』（1994年10月）26-27頁、による。また、京都市の生活保護動向を地域の社会・経済的特徴との関連で検討した、京都市生活保護動向分析研究会（代表、真田是）編『京都市における生活保護動向分析結果報告書』（1987年3月）は、少しデータは古くなっているが有益な研究である。



員1,165人), 保護率は実に京都市の約8倍に相当する170.4%になっている<sup>28)</sup>。つまり, 世帯でみると同団地のおよそ5世帯に1世帯, 人口でいうとおよそ6人に1人が生活保護を受給しているとみることができよう。「世帯類型」別に保護世帯をみると, もっとも多いのが「傷病・障害世帯」(169件)で36.8%, 次いで「母子世帯」(141件)で30.7%, そして「高齢世帯」(62件)で13.5%となっている。また, 受給期間別世帯数をみると, 「10年以上」が137件(29.7%), 「5年以上10年未満」が193件(41.6%)と, 受給期間の長期化が目立つ。さらに, 世帯人員別世帯数をみると, もっとも多いのが「2人世帯」(156件)で34.0%, 次に「1人世帯」と「3人世帯」が同数(105件)で22.9%を占めていることが分かる。

保護率が京都市の8倍にも上るという点以外に, うえの事実から, 「向島団地」での生活保護世帯の特徴として, 「母子世帯」の比重が高い点が指摘できよう。「母子世帯」の(全国)平均年収は, 一般世帯の約1/3にすぎない215万円という大変低い水準にある(1993年, 厚生省調べ)<sup>29)</sup>。同団地の家族類型でも, 全体として「女親と子供から成る世帯」が二番目に多かった事実は, このような経済的背景を抜きに考えることはできないであろう。そして, 経済的背景と相まって, 公営住宅での母子世帯の優先入居の扱いによって<sup>30)</sup>, 同団地に, 母子世帯がいわば“吸引”されてきていると考えることができよう。第二に, 「高齢世帯」が, 京都市と比べて低い率であることが目を引く。これは, 同団地が, 「向島ニュータウン」内でもっとも新しい市営住宅団地であることから, 前節までみてきたように比較的若年の夫婦世帯が主体で, 高齢者が(増加の傾向はみられるものの)相対的に少ないことから生じている結果といえよう。第三に, 受給期間の長期化の問題があげられる。ただ, 「向島団地」が新しい市営住宅団地であることを考慮すると, 保護世帯が同団地に長期的に居住してきたとのみ考えると, 事実を見誤るのではないかと指摘できよう。むしろ, 比較的長期の保護世帯が, 公営住宅法に基づく政令によって, 同団地にこれまた“吸引”されてきているとみたほうが真実に近いのではないかと考えられる。

「向島団地」の生活保護世帯の状況は, うえでみてきたような特徴だけで説明し切れるものではなく, 個々の保護世帯の「生活歴」を十分考慮に入れなければならない

28) 以下で示す, 「向島団地」の生活保護世帯の状況については, 京都市伏見区福祉事務所『平成6年版 事業概要』(1995年1月)18-20, 22頁, による。

29) 朝日新聞朝刊, 1996年2月11日。

30) 1958年12月30日付けの建設省住宅局長からの通達によれば, 「第一種公営住宅及び第二種工営〔ママ〕住宅の中の一定戸数の範囲内のものについては, 入居者を選考する場合に, 母子家庭を優先的に取り扱うもの」となされている。

のは言うまでもない。その点について立ち入って論じる用意はないが、公営住宅が被保護世帯の「居住の安定を図る」役割ををどの程度果たしているかという本節の課題からみて、次のような結論を示すことができよう。まず、「向島団地」は被保護世帯があたかも“吸引”されてきているように多数の保護世帯が居住していたという点が確認できた。そして、その内容を見ると、同団地が比較的新しい団地であるという特徴に規定されて、「高齢世帯」が相対的に少ない特徴が見いだされた。しかしながら、それに代わるように、京都市の平均のおよそ2.5倍に達するほどの「母子世帯」の居住が認められた点は、同団地が被保護世帯の「居住の安定を図る」役割を果たしてきた点を示すものといえよう。第三節までで明らかにした「向島団地」の居住世帯の代表的な一形態とともに、生活保護世帯は同団地居住世帯の無視できない一形態であったことが、以上の分析から明らかとなったといえる。

## むすび

本稿は、京都市の住宅政策のなかで、とりわけ市営住宅の果たしてきた役割について、京都市最大の市営住宅団地をかかえる向島ニュータウン内にある「向島団地」を事例として取り上げ、そこに居住する住民の社会・経済的属性を分析することで考察してきた。冒頭に述べたように、市営住宅の居住者の基礎的なデータすらも得られない現状から、われわれは出発せざるをえなかったのが、公営住宅の評価をするための必要な論点——たとえば公営住宅の建設・維持のための費用負担問題、居住者による管理問題、など——については意識はあったものの<sup>31)</sup>、言及することができず、全体として必ずしも十分な分析とはなり得なかったことは否定できない。しかし、多くの限界をかかえながらも本稿が明らかにしてきた事実は、さしあたり「向島団地」住民の属性を分析するという課題に限定されるものの、京都市において公営住宅がこれまで果たしてきた役割を評価するにあたって見落としてはならない点を示していると考えられる。本稿で明らかにした事実を簡単に顧みながら、いくつかのポイントをまとめてみたい。

本稿の分析によって、「向島団地」の全人口のおよそ半数は、1990年の時点で、20歳代から団塊の世代までの比較的若年の夫婦と、小学校低学年以下の子供がひとりないしふたりからなる世帯によって構成されていたことがあきらかになった。これが同

31) これについては、注12)で参照した文献のほかに、本間義人『現代都市住宅政策』（三省堂、1983年）のとくに第4章6「公営住宅論」を参照されたい。

団地の中核的な世帯である。そして、同団地住民のおよそ17%に当たる人々が、何らかの生活保護を受給している人々であることが判明した。このふたつのグループが、われわれが確認できた同団地の中での主要な階層といえよう。このような事実をどうみるかが、われわれが公営住宅の役割を評価するうえで、もっとも重視しなければならない点である。まず前者のグループについて考えてみたい。

「向島団地」が、完成からわずか10年足らずの市営住宅であることが、絶えず念頭に置かれねばならない。この事実は、本稿で明らかにした同団地居住世帯の代表的な形態が、比較的若年の夫婦とその子供から成る世帯であるという点と強い相関があるといえよう。そういう意味では、本稿は集合団地の老朽化と居住者の高齢化が対応するとする、従来の見解をあらためて確認したといえよう。また家族形態として、20歳代から団塊の世代までの夫婦とその子供が中心である同団地の特徴が、夫婦の働き方も規定していた事実は、本稿が明らかにした重要なポイントのひとつではないかと指摘できよう。すなわち、京都市と比べて同団地の労働力率が低い事実は、小学校低学年以下の子供をかかえた多数の夫婦のうち、妻が家事・育児のために「専業主婦」化していることの反映だったのである。「専業主婦」という形態が、現代日本の20歳代から30歳代前半の妻のむしろ一般的な姿であることはよく知られている<sup>32)</sup>。「向島団地」の場合、比較的若年の夫が年功序列的賃金のため、あるいは相対的には賃金が高くない職業に従事していることで収入が限られていても、公営住宅という住居費が低廉であることにより、妻の就業が必ずしも促迫されない事情があるとも想定できるし、また逆に、妻の就業によって「収入超過者」「高額所得者」になるのを危惧して「専業主婦」化しているとも考えられよう<sup>33)</sup>。しかし、恐らくもっと目を向けるべき点は、同団地ではほとんどが核家族世帯であるという事実であろう。親族世帯のうち、京都市で83.0%であるのに、同団地では94.2%を核家族世帯が占めていたのである。一般に、幼児や小児をかかえた妻が雇用の場を得ようすると、子供の世話をどこに、だれに託せるかがもっとも重要な課題といえよう。このような条件が核家族世帯によって失われてはいまいか、本稿は、「向島団地」のコミュニティー活動や保育所運動についてもふれることができなかったが、今後明らかにすべき課題を含んでいるといえよ

32) 日本の女性の年齢別階級別労働力率が、いわゆるM字型を示しているという点についての分析は、多数があるが、ここでは、参照すべき研究として、大森真紀『現代日本の女性労働』（日本評論社、1990年）をあげておく。

33) 1996年4月の公募では、向島の市営住宅は、第一種 3DK タイプで、30,500円～47,500円の家賃となっている。京都市都市住環境局住宅部住宅管理課「平成8年4月市営住宅入居者公募案内」3頁。

う<sup>34)</sup>。いずれにせよ、同団地住民の属性を考察することで、公営住宅という居住の条件が妻の就業（非就業）のあり方に何らかの影響を及ぼしているのではないかと考えられる事実が発見できた。

とはいっても、比較的若年の夫婦と子供から成る世帯が、「向島団地」居住世帯のかなり代表的な形態であると描きだせたことは、このような世帯が低廉な家賃の公営住宅に対して強いニーズがあることを示している点と言えよう。1980年から87年までの第8から第11街区の応募状況をみてもこの点は確認できる<sup>35)</sup>。全体の公募戸数1,754戸に対して、申し込み者数は、5,900世帯に上り、平均倍率は3.4倍を記録していた。とくに、低所得層を対象とする第二種の場合、公募戸数738戸に対して6.4倍となる4,716世帯が殺到していたのである。本稿の分析によって、応募した世帯の多くが「民営借家」に居住していたと想像できるが、抽選にはずれた世帯はなおも高家賃の「民営借家」に住まい続けなければならなかったこと、そしてそのような世帯が当時で、4,000世帯にも上っていたという事実は、公営住宅に対するニーズが強く存在することを意味するものといえよう。

さらに、補節でふれたとおり、「向島団地」が生活保護世帯の「居住の安定を図る」役割を果たしている点は決して見落としはならない点であろう。同団地の保護率は、京都市の8倍に相当する高さであった。そして、その内容をみると、同団地全体の居住者の属性を反映して、「高齢世帯」は少なかったものの、京都市平均の2.5倍に達するほどの「母子世帯」が生活保護を受給しながら同団地で居住していた。このような事実は、政令によって定められた人々の「居住の安定を図る」役割を公営住宅が果たしてきた証左といえよう。

第二節で見たように、「向島団地」住民の半数以上が伏見区外からの転入者によって構成されていることから、コミュニティの形成という面からみると課題は残るかもしれない<sup>36)</sup>。しかし、これは公営住宅それ自体に問題があるということではなからう<sup>37)</sup>。むしろ、本稿で明らかにしたように、多数の低所得層と生活保護受給者の居住

34) ここでは、保育施設が不十分な現状では、幼児や小児をかかえた妻が雇用の場を得ようすると、同居している親（しばしば実母）に子供の世話を託しているケースが多いことを念頭に論じている。しかし、わたしが同居が望ましいとか、あるいは同居の親に子供の世話を託したほうが良いと考えているわけではないという点はつけ加えておきたい。

35) 以下のデータは、前掲『京都市公営住宅のあゆみ』92頁、から算出したものである。

36) 伏見福祉事務所の『事業概要』には「向島ニュータウンは管外からの転入者で構成されているため、他の地区と比べて住民の連帯意識が希薄で、ニュータウン内の各種団体間の円滑な関係を疎外する原因の一つとなっています」と、指摘されている。前掲、京都市伏見区福祉事務所『事業概要』14頁。

37) 京都市でも、おおむね20戸以下の小規模な地域密着型の公営住宅として「コミュニティ／

の安定に貢献している公営住宅の姿をリアルに評価すべきではないかと思われる。市場家賃の導入を意図するこの度の公営住宅法の改正案が、公営住宅のリアルで客観的な評価に基づいて提出されているのかが、きびしく問われていよう。

(付記)

本論でふれた公営住宅法改正案は、本年5月24日国会で可決、成立した。

---

「公営住宅」を構想しているが、これがどのように実現されるのか今後を見守りたい。京都市企画調整局活性化推進室計画課『新京都市基本計画』(1993年3月)64-65頁。前掲、『京都市いきいき定住21プラン』10頁。